

Anmälan mot Skolverket angående långsam handläggning av en ansökan om lärarlegitimation

Beslutet i korthet: Sedan den 1 juli 2011 finns det ett krav i skollagen på att lärare och förskollärare ska ha legitimation, bl.a. för att få en tillsvidareanställning. Avsikten var ursprungligen att legitimationssystemet skulle tillämpas fullt ut fr.o.m. den 1 juli 2012. Den tidpunkten flyttades senare fram till den 1 december 2013.

Skolverket ska meddela beslut i legitimationsärenden senast fyra månader efter det att en ansökan är komplett. Ett stort antal personer som ansökt om legitimation har dock fått vänta många månader på ett beslut. Många klagomål till JO har rört handläggningstider som överstigit ett år. Enligt Skolverket beror detta bl.a. på det stora antalet ansökningar (ca 200 000) som verket har tagit emot.

Enligt JO måste rimligen uppgiften om antalet verksamma lärare och förskollärare ha varit känd redan innan legitimationssystemet infördes. Det borde därför ha varit möjligt att i större utsträckning än vad som verkar ha varit fallet förutse vilka problem som skulle kunna uppstå med anledning av reformen. JO konstaterar att införandet av legitimationssystemet har varit ett misslyckande i det avseendet att de långa väntetiderna på beslut har inneburit att många lärare har kommit i kläm. Frågan om vem eller vilka som kan lastas för de felbedömningar som uppenbarligen har gjorts under beredningen av reformen undandrar sig dock JO:s bedömning.

JO ser allvarligt på att handläggningstiderna hos Skolverket fortsätter att vara långa. I praktiken innebär detta att enskilda lärare riskerar att gå miste om såväl anställningar som möjligheten att göra karriär.

JO uttalar inte någon kritik mot Skolverkets handläggning av den specifika ansökan om legitimation som granskats i detta ärende.

En kopia av beslutet översänds till Utbildningsdepartementet för kännedom.

Bakgrund

Den 1 juli 2011 trädde skollagen (2010:800) i kraft. I regeringens proposition 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare, som beslutades den 7 oktober 2010, föreslogs ändringar i bl.a. skollagen som innebar att ett legitimationssystem för lärare och förskollärare skulle införas. Den 2 mars 2011 antog riksdagen, med vissa ändringar, regeringens förslag till lagändringar. Ändringarna skulle träda i kraft den 1 juli 2011, men legitimationssystemet skulle tillämpas fullt ut först fr.o.m. den 1 juli 2012.

Legitimationssystemet innebär bl.a. att endast en lärare som har legitimation och som är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen), att endast en lärare som har legitimation får anställas utan tidsbegränsning (2 kap. 20 §) och att en lärare som inte har legitimation och som beslutar om betyg ska göra det tillsammans med en legitimerad lärare (3 kap. 16 §).

Efter en begäran från Skolverket till regeringen i februari 2012 bestämdes, genom lagen (2012:493) om ändring i skollagen, att reglerna skulle börja tillämpas den 1 december 2013 (se prop. 2011/12:144). För vissa grupper av lärare börjar reglerna om betygssättning att gälla fullt ut den 30 juni 2015 respektive den 30 juni 2018.

Det är Skolverket som prövar ansökningar om lärarlegitimation och som fattar beslut i sådana ärenden (2 kap. 16 § skollagen). Sedan den 1 december 2013 gäller att Skolverket ska meddela beslut i ärenden om legitimation senast fyra månader efter det att alla handlingar som rör den sökande har kommit in till myndigheten. Det följer av 4 kap. 3 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen) läst tillsammans med punkt 6 i övergångsbestämmelserna till förordningen. Före den 1 juli 2014 fanns bestämmelsen i 4 kap. 9 § i samma förordning. (Före den 1 december 2013 gällde kravet om fyra månaders handläggningstid endast i ärenden där ett bevis om en utländsk lärar- eller förskolläraryr utbildning låg till grund för ansökan.)

Den 14 mars 2012 besökte jag och tjänstemän från JO:s expedition Skolverket för att få information om arbetet med legitimationer (JO:s ärende dnr 1561-2012). Personal vid Skolverket redogjorde bl.a. för verkets organisation och handläggning av legitimationsärenden.

JO har tagit emot många anmälningar om Skolverkets handläggning av ansökningar om lärar- eller förskolläraryr legitimation. Sammanlagt rör det sig om ett 50-tal ärenden, varav drygt 20 ärenden under 2014. Det är också vanligt att lärare vid telefonkontakt med handläggare vid JO:s expedition framför synpunkter på och ställer frågor om Skolverkets handläggning av legitimationsansökningar.

Vissa klagomål mot Skolverkets hantering av ansökningar – exempelvis att handlingar som lämnats in har kommit bort – har utretts. Både före och efter årsskiftet 2013/14 har dock flertalet klagomål rört långsam handläggning. Jag har hittills, med hänvisning bl.a. till en redovisning som Skolverket lämnade till regeringen i oktober 2013, inte funnit tillräckliga skäl att vidta någon utredningsåtgärd när det gäller de klagomålen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 april 2014, framförde AA klagomål mot Skolverket angående långsam handläggning av hennes ansökan om lärarlegitimation. Under handläggningen hos JO kompletterade AA sin anmälan. Hon

lämnade även in en utskrift från Göteborgs kommuns hemsida med information bl.a. om kommunens villkor för s.k. karriärtjänster.

AA anförde i huvudsak följande. Hon ansökte om lärarlegitimation den 30 april 2013. Skolverket hade vid tiden för hennes anmälan till JO inte beslutat i frågan. Den långa handläggningstiden inverkar negativt på hennes möjligheter att göra karriär inom yrket. Hon kan inte söka en ny fast tjänst eller söka en förstalärarytter eller lektorstjänst utan att ha lärarlegitimation. Hon går således miste om bättre betalda tjänster på grund av Skolverkets handläggning. En förstalärarytter ger 5 000 kronor mer per månad och en lektorstjänst ger 10 000 kronor mer per månad.

Utredning

JO begärde att Skolverket skulle yttra sig över det som AA hade anført. Skolverket skulle även allmänt yttra sig över hur verket uppfyller det krav som ställs upp i (numera) 4 kap. 3 behörighetsförordningen och vad verket gör för att förkorta handläggningstiderna.

I ett yttrande den 24 juni 2014, som undertecknats av chefsjuristen BB och juristen CC, anfördes i huvudsak följande (den bestämmelse som Skolverket hänvisar till motsvaras i dag av 4 kap. 3 § samma förordning):

Rättslig reglering

Av 4 kap. 9 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen) framgår att Skolverket ska meddela beslut i ärenden om legitimation senast fyra månader efter det att alla handlingar som gäller den sökande har kommit in till myndigheten.

Av punkten 6 i övergångsbestämmelserna till behörighetsförordningen framgår att fram till den 1 december 2013 gäller 4 kap. 9 § behörighetsförordningen endast för ärenden där bevis över utländsk lärar- eller förskollärarytterutbildning ligger till grund för ansökan.

Utredning

Handläggningen i det anmälda ärendet

AA:s ansökan registrerades av Skolverket den 30 april 2013. En begäran om komplettering skickades till henne den 31 maj 2013, där Skolverket begärde att hon skulle inkomma med ett giltigt intyg över studier utöver den behörighetsgivande examen. AA inkom den 14 juni 2013 med ett giltigt intyg över studier utöver den behörighetsgivande examen.

Kursen *"Helhetssyn på människors villkor i en föränderlig miljö"* vid Göteborgs universitet, bedömdes som en "otydlig kurs" och sattes den 29 juni 2013 på listan över kurser som skulle utredas. Utredningen av kursen gjordes för att bedöma huruvida kursen kan leda till ytterligare behörighet utöver den behörighetsgivande examen.

Skolverket har en utredningsgrupp som systematiskt går igenom äldre ärenden som är på listan över utredning för otydliga kurser för att identifiera fall där ärenden felaktigt är under utredning. Kursen *"Helhetssyn på människors villkor i en föränderlig miljö"* vid Göteborgs universitet, bedömdes den 26 maj 2014 inte innehålla ämnesstudier i något skolämne och ärendet kunde därför börja handläggas därefter.

Den 27 maj 2014 fattade Skolverket beslut i ärendet och den 28 maj 2014 expedierades beslutet samt lärarlegitimationen.

Handläggningen av ansökningar om lärarlegitimation i allmänhet

Skolverkets arbete med att legitimera lärare och förskollärare har visat sig vara långt mer komplicerat än vad tidigare kunnat bedömas. Komplexiteten utgörs huvudsakligen av följande områden.

– Många examensbevis har varit otydliga på så vis att det inte varit möjligt att utläsa vilka ämnen, årskurser och skolformer utbildningen avsåg att ge behörighet i. För att utreda detta har Skolverket löpande ställt frågor till landets lärosäten för att utreda alla olika typer av examina som givits. Detta arbete har varit mycket tidskrävande och lärosätena har många gånger haft svårt att svara på de frågor som ställs. Svaren har i regel tagit lång tid att få även om det varierat stort mellan lärosäten. I vissa fall ändrar också lärosäten sina bedömningar över tid.

– Många lärare har i sina utbildningar läst ämnesövergripande kurser t.ex. ”Människan och naturen”, ”Gräv där du står”, ”Den musiska människan” etc. Det är inte möjligt för Skolverket att utifrån kursnamnen avgöra vilka ämnesbehörigheter dessa kurser ska leda till, varför frågor ställs till aktuellt lärosäte. Skolverket har i dagsläget utrett cirka 7 000 sådana kurser. Detta arbete har också varit mycket tidskrävande och lärosätena har många gånger haft svårt att svara på de frågor som ställts. Svaren har i regel även tagit lång tid att få. För att öka lärosätenas förmåga att hantera frågor från Skolverket har myndigheten under 2013 och 2014 erbjudit ekonomisk ersättning för att lärosätena ska kunna dedicera särskilda personresurser för detta arbete vilket har snabbat upp hantering väsentligt.

– I varje fall där ett ärende innehållit ett otydligt examensbevis eller en eller flera otydliga kurser har ärendet fördröjts till dessa oklarheter retts ut. Detta har i många fall handlat om många månader och i vissa fall mer än så. Detta är den huvudsakliga förklaringen till varför så många fått vänta så länge på sina beslut.

– Vid några tillfällen har behörighetsreglerna dessutom förändrats vilket har bidragit till att bedömningsarbetet blivit än mer komplext. För att säkerställa en likvärdighet i bedömningarna och möjliggöra en så hög produktivitet som möjligt arbetar Skolverket kontinuerligt med att ta fram bedömningsriktlinjer utifrån lärosätenas svar och gällande regelverk. Varianterna på utfall av olika lärarutbildningar är mycket stort och det kommer ständigt upp ärenden som inte går att bedöma utifrån de riktlinjer som finns varför ytterligare utredningar ständigt krävs. I nuläget har Skolverket upparbetade kontakter med de flesta lärosäten varför enskilda svårigheter i regel kan hanteras relativt snabbt.

Sammantaget gör ovanstående att hanteringen av lärarlegitimationer är mycket omfattande och komplex och därigenom också kunskapsintensiv. Det har i dagsläget inkommit cirka 200 000 ansökningar varav cirka 25 000 är oavslutade. Av dessa 25 000 är cirka 20 000 inkomna under 2014. Skolverket arbetar ständigt med att utveckla arbetsformerna för att både stärka rättssäkerheten i bedömningarna och effektiviteten i handläggningen. Målsättningen är att under 2014 kunna hantera de allra flesta ärenden som inkommer under året inom 6 månader för att någon gång efter halvårsskiftet 2015 komma ner till 4 månaders handläggningstid.

Bedömning

Skolverket ska meddela beslut i ärenden om legitimationer senast 4 månader efter att alla handlingar i ärendet inkommit till myndigheten. Detta gällde dock inte fram till den 1 december 2013 i sådana beslut som till exempel AA:s ärende.

Handläggningen av AA:s ärende har fördröjts på grund av att den ovan nämnda kursen har varit under utredning. När kursen bedömdes färdigutredd ändrades

handläggningsstatusen till klar för avgörande och snart därefter fattades beslut i ärendet.

Utredningsgruppen ska utreda de kurser som sätts upp på listan för otydliga kurser. Utredningsgruppen prioriterar utredningarna utifrån de kurser som stoppar handläggningen i flest ärenden och utifrån hur gamla ärendena är och så vidare. I dagsläget ligger utredningsgruppen i princip i fas med sina utredningar.

På grund av den stora mängd ansökningar som inkommit till Skolverket och att många ansökningar innehåller otydliga examensbevis eller kurser har handläggningstiderna för lärarlegitimationer dessvärre blivit långa.

Skolverkets målsättning är dock att kunna hantera alla ansökningar inom en 6 månaders period och under sista halvåret 2015 hantera ansökningarna under maximalt en 4 månaders handläggningstid.

JO:s expedition hämtade in en sammanställning av de ”ärendeaktiviteter” som Skolverket hade genomfört i AA:s ärende. Vidare lämnade CC följande kompletterande upplysningar till JO (det omnämnda e-postmeddelandet har utelämnats):

I aktuellt ärende utreddes kursen *”Helhetsyn på människors villkor i en föränderlig miljö”* som hade fullgjorts vid Göteborgs universitet. Den sattes upp på listan över utredning för ”otydliga kurser”. Utredningsgruppen som skulle utreda kursen har ingen formell logg för när och hur många gånger en förfrågan angående en kurs har skickas till ett lärosäte. Skolverket har dock fått fram, genom att gå igenom de olika funktionsbrevlådor som använts för dessa förfrågningar, att förfrågan angående kursens innehåll skickades till DD, vid Göteborgs universitet 2013-08-28, 2013-10-11, 2014-04-02 samt 2014-05-19. Göteborgs universitet har dock i e-postmeddelande, vilket bifogas nedan, angett till Skolverket att de inte kunde besvara Skolverkets frågor på kursnivå. Det är bakgrunden till att ärendet varit under utredning under en lång period. Som en följd av att Göteborgs universitet inte har besvarat Skolverkets frågor angående ”otydliga kurser” har Skolverket fått bedöma ärendet utifrån den information som fanns tillgänglig. Skolverket prioriterade då att hantera de äldsta ärendena först. Skolverket hanterade först 2011-ärenden, därefter 2012-ärenden och sedan ärenden från 2013. Parallellt med detta arbete skickade Skolverket över listor till Göteborgs universitet för att ge de möjlighet att yttra sig angående innehållet i kurser lästa vid deras universitet. Skolverket har ingen information från lärosätet angående aktuell kurs såsom kursplan eller liknande och har inte heller funnit denna information på annat håll. Skolverket kom sedan fram till att kursen inte innehöll något skolämne.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Efter att legitimationssystemet för lärare och förskollärare infördes den 1 juli 2011 har det gjorts ett antal ändringar av reglerna. Sedan den 1 december 2013 gäller att lärare och förskollärare ska vara legitimerade, bl.a. för att kunna få en tillsvidareanställning. AA har i sin anmälan till JO bl.a. pekat på att hon inte kan söka en förstalärartjänst utan att ha en lärarlegitimation.

Med hänsyn till den stora betydelse som legitimationen har för att lärare ska kunna arbeta och göra karriär i yrket är det givetvis viktigt att ansökningar om legitimation handläggs så snabbt som möjligt av Skolverket. Sedan den 1 december 2013 gäller att Skolverket ska meddela ett beslut inom fyra månader efter det att alla handlingar som rör den sökande har kommit in till verket.

Det står klart att ett stort antal lärare som ansökt om legitimation har fått vänta många månader på ett beslut. Klagomålen till JO har i ett flertal fall gällt handläggningstider som överstigit ett år. Enligt Skolverket beror de långa handläggningstiderna bl.a. på det mycket stora antalet ansökningar (i remissvaret uppges att det då hade kommit in ca 200 000 ansökningar) och att det i många ärenden förekommer svårutredda och svårbedömda frågor, t.ex. om otydliga examensbevis som den enskilde har grundat sin ansökan på.

Som har framgått flyttades, efter en begäran från Skolverket, tidpunkten för när kraven på legitimation skulle börja gälla från den 1 juli 2012 till den 1 december 2013. I förarbetena till den lagändringen uppgavs bl.a. följande: "För närvarande finns det enligt Skolverket cirka 180 000 verksamma lärare och förskollärare." (Prop. 2011/12:144 s. 12.) Den sakuppgiften måste rimligen ha varit känd redan innan legitimationssystemet infördes. Det borde därför ha varit möjligt att i större utsträckning än vad som verkar ha varit fallet förutse vilka problem som skulle kunna uppstå. Det kan konstateras att reformen har varit ett misslyckande i det avseendet att de långa väntetiderna på beslut i legitimationsärenden har inneburit att många lärare har kommit i kläm. Frågan om vem eller vilka som kan lastas för de felbedömningar som uppenbarligen har gjorts under beredningen av reformen undandrar sig dock min bedömning.

Jag ser allvarligt på att handläggningstiderna hos Skolverket har fortsatt att vara långa även efter att det blev "skarpt läge", dvs. efter att kravet på legitimation började gälla (i huvudsak den 1 december 2013). I remissvaret anför verket att målsättningen för 2014 är att hantera ärenden inom sex månader och verket bedömer att man först under senare hälften av 2015 kommer att kunna leva upp till kravet i förordningen om ett beslut inom fyra månader. Detta är anmärkningsvärt. I sammanhanget noterar jag att på Skolverkets webbplats lämnas bl.a. följande information (det anges att innehållet har granskats den 1 december 2014):

För närvarande ligger prognosen för handläggning av nya ansökningar om legitimation på mellan 6-9 månader.

Ansökningar om att komplettera en redan befintlig legitimation med ytterligare behörighet tar ofta längre tid att handlägga. Vår prognos ligger för närvarande på mellan 9-12 månader.

Detta beror på att vi fick in väldigt många ansökningar på kort tid i slutet av 2013 och början av 2014, som vi tyvärr inte haft tillräcklig kapacitet att hantera så snabbt som vi skulle önska.

Detta innebär att Skolverkets prognos om handläggningstiden för ett "nytt" ärende verkar ha försämrats sedan remissvaret lämnades till JO, vilket naturligtvis är oroväckande. Den sammantagna bilden är att Skolverket under överskådlig tid saknar förutsättningar för att hantera legitimationsärenden inom en rimlig tid.

När det gäller AA:s ärende framgår bl.a. följande av utredningen. Hennes ansökan registrerades hos Skolverket den 30 april 2013. Efter en begäran från Skolverket om att hon skulle komplettera sin ansökan antecknades hos Skolverket den 29 juni 2013 att kursen "Helhetssyn på människans villkor i en föränderlig miljö" var

”otydlig”. Samma dag fick ärendet statusen ”Avvaktar utredning”. Den 26 maj 2014 antecknades i ärendet bl.a. ”Otydlig kurs bedöms ej påverka utfall på legitimation [...]” och ”Klar för beslut”. Ett beslut fattades den 28 maj 2014.

Den huvudsakliga anledningen till den utdragna handläggningen har varit att Skolverket först efter nästan ett år kunde bedöma en kurs som ”låg utöver” AA:s behörighetsgivande examen. Det är olyckligt att Skolverket och det berörda lärosätet hade svårt att bedöma kursen. Detta särskilt som AA:s ansökan i övrigt verkar ha varit helt okomplicerad – ett beslut om legitimation till AA fattades bara någon dag efter att kursen hade bedömts. Av utredningen framgår emellertid att Skolverket relativt snabbt vände sig till lärosätet för att få hjälp med bedömningen av kursen och att Skolverket har tagit kontakt med lärosätet flera gånger för att få ett svar. Även om handläggningstiden i AA:s fall har varit oacceptabelt lång har jag inte underlag för att hävda att Skolverket borde ha prioriterat just hennes ansökan annorlunda eller ha vidtagit någon ytterligare åtgärd för att utreda den aktuella kursen. Jag avstår därför från att uttala någon kritik mot Skolverkets hantering av ärendet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att hanteringen av införandet av reformen om legitimation för lärare och förskollärare har varit bristfällig i den meningen att det i många fall har förekommit oacceptabelt långa väntetider för den som har ansökt om legitimation. De uppgifter som har kommit fram om arbetssituationen vid Skolverket ger intryck av att problemet med långa handläggningstider kommer att bestå under lång tid framöver. I praktiken innebär detta att enskilda lärare riskerar att gå miste om såväl anställningar som möjligheten att göra karriär, vilket givetvis är bekymmersamt.

En kopia av detta beslut översänds till Utbildningsdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas.